

Des usages sociaux de la loi au miroir des relations de travail transfrontalières en Europe

Philippe Hamman



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/leportique/589>

DOI : [10.4000/leportique.589](https://doi.org/10.4000/leportique.589)

ISSN : 1777-5280

Éditeur

Association "Les Amis du Portique"

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 2005

ISSN : 1283-8594

Référence électronique

Philippe Hamman, « Des usages sociaux de la loi au miroir des relations de travail transfrontalières en Europe », *Le Portique* [En ligne], 15 | 2005, mis en ligne le 15 décembre 2007, consulté le 26 mars 2021. URL : <http://journals.openedition.org/leportique/589> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/leportique.589>

Ce document a été généré automatiquement le 26 mars 2021.

Tous droits réservés

Des usages sociaux de la loi au miroir des relations de travail transfrontalières en Europe

Philippe Hamman

- 1 Les travaux récents de sociologie politique présentent couramment l'Europe comme une opportunité pour les groupes d'intérêt contre des arrangements historiques nationaux¹. C'est particulièrement vrai pour ce qui touche à la défense des travailleurs frontaliers, que l'on retient ici comme terrain d'analyse des usages de la loi – saisie comme l'expression classique et aboutie de la norme nationale – de la part des acteurs sociaux, dans un contexte contemporain *a priori* marqué par une contradiction : d'un côté, les normes législatives et les règlements juridiques sont de plus en plus invoqués dans le quotidien des rapports sociaux, et de l'autre les évolutions économiques et politiques de la mondialisation et de l'intégration européenne, qui débordent le traditionnel cadre stato-centré des relations internationales, voire le remettent en cause², conduisent à une relativisation de leur portée. Ce paradoxe apparent, dont la solution tient dans la consécration de nouvelles instances de régulation, servira de point de départ à notre réflexion.
- 2 En effet, la situation juridique de la main d'œuvre résidant dans l'espace périphérique d'un État et employée dans la zone contiguë d'un pays voisin ne va pas de soi en Europe. La protection sociale, les régimes de chômage, invalidité, retraite, les contributions fiscales et sociales, etc., ne coïncident pas entre les différents États, ce qui peut aboutir à des situations d'inégalités sociales. Or, ces spécificités n'ont pendant longtemps guère été investies par les organisations représentatives « traditionnelles », comme les centrales syndicales nationales, ce qui permet de comprendre l'émergence de structures associatives *ad hoc* dans les années 1970, dont nous rendons compte de l'activité, à partir d'une approche par observation participante, questionnaires et entretiens, complétée par l'exploitation d'archives et de la presse régionale, autour des frontières françaises de l'Est – les Euro-régions Sarre-Lorraine-Luxembourg et Rhin Supérieur en particulier³. L'intérêt de focaliser sur les travailleurs frontaliers pour

analyser les appropriations concurrentes de la loi tient dans leur posture ambivalente, puisqu'ils sont présentés tantôt comme opportunistes tantôt comme pionniers de l'Europe au quotidien.

- 3 Pour les régions-frontières, le phénomène est d'importance : à titre indicatif, on dénombre, en 2003, 56 300 travailleurs frontaliers lorrains au Luxembourg, 30 300 en Allemagne et 3 200 en Belgique ; aussi cette activité joue-t-elle au niveau de l'emploi, du développement territorial et des flux économiques ; par ailleurs, les frontaliers expérimentent au quotidien les écarts entre les lois nationales et les tentatives d'harmonisation communautaire, dans leurs relations avec les différents acteurs et institutions, locaux, nationaux et européens, qui ont à connaître de ces questions, tout à la fois sur le mode de l'échange, de la négociation et de l'imposition. On étudiera ainsi dans le rapport à la loi la pluralité des transactions qui s'opèrent, tenant à la fois de la production d'une « cause frontalière » et des principes de légitimation mobilisés.

1. Établir une « cause frontalière » face à la loi nationale

- 4 Les associations de frontaliers s'emploient à faire évoluer deux images défavorables à leur action : celles du frontalière-privilegié et du groupe d'intérêt corporatiste. C'est la nécessité de produire la reconnaissance de l'intérêt des travailleurs frontaliers dans un cadre législatif national défavorable que l'on approche ici de la part des « entrepreneurs de cause »⁴.

1.1. Un discours de la justification

- 5 Les responsables associatifs reconnaissent la prégnance d'une image de profiteurs, à l'exemple du président de l'UEF, qui évoque « un paria qui vient à la soupe avec deux gamelles »⁵, ou cet autre représentant alsacien : « Au niveau de l'opinion publique, pour beaucoup de gens, les frontaliers sont des privilégiés, parce qu'ils sont mieux payés. Alors, y'en a qui se disent : "S'ils ont des problèmes, c'est le revers de la médaille, ils l'ont bien voulu" ». Mais s'ils la reconnaissent, c'est pour mieux en écarter la pertinence dans les faits. D'abord, les différences de salaires seraient montées en épingle ; ce vice-président du CDTFM insiste : « On n'est pas parti pour l'argent en Allemagne. Pas là, les années 1970, 1 F 05, le mark n'était pas valable ». Ensuite, on ignorerait la réalité des conditions de travail difficiles pour des personnes sans diplômes : « Nous, on voit des fiches de paie de travailleuses à la chaîne en Allemagne, elles gagnent même pas le SMIC français ! C'est souvent des gens même exploités, ils sont dans l'obligation, vu leur situation familiale, de trouver un job », poursuit-il⁶. Enfin, le travail frontalière se serait imposé *par nécessité* dans des zones frontalières économiquement en difficulté, et non par opportunisme. L'argument est martelé dans une Lorraine sinistrée par la fin de l'exploitation du charbon et les crises de la sidérurgie⁷.

- 6 En fait, derrière la diversité des situations individuelles, les discours de justification touchent davantage aux conditions de félicité des actions collectives des structures de défense. C'est le problème du corporatisme qui ressort, dans le rapport au principe de généralité et d'impersonnalité de la loi, et explique certaines critiques des organisations syndicales nationales à l'encontre des associatifs frontaliers. Particulièrement significatif est l'épisode concernant le texte de loi qui instaure la Contribution Sociale Généralisée ; le président du CDTFM évoque ce différend fort : « On ne fait pas de corporatisme, nos revendications font partie du contexte général des droits des travailleurs. Mais la CFDT nous a toujours court-circuité au niveau de la CSG, eux ils étaient pour qu'on la paie. C'était la grande guerre, même à coup d'articles

de presse, comme quoi les frontaliers ne manifestaient pas leur solidarité, ils veulent tous les droits, “ils veulent le beurre, l’argent du beurre et encore la crème” »⁸. La réponse d’un secrétaire régional de la CFDT Lorraine est tout aussi claire : « C’est sûr qu’on a un vrai contentieux avec les associations, mais la CSG, une contribution généralisée, c’est pour que tout le monde la paie, nous on parle d’intérêt général, mais eux... »⁹. On peut effectivement s’interroger sur le caractère très ciblé de certains collectifs ; ainsi le CDF de Musson est composé aujourd’hui à 90 % de retraités des branches textile et métallurgie, avec un objectif bien « cadré » visant des aménagements des lois françaises et belges réglementant les prestations complémentaires, au dire même de son vice-président : « Nous défendons des droits spécifiques à une profession déterminée. Du côté belge, on a obtenu la suppression de la cotisation de solidarité pour la sécurité sociale et, en France, la suppression des cotisations sociales retenues sur les retraites complémentaires ».

- 7 Du coup, comme l’explique le président de la section française OGB-L à propos de la réintégration des frontaliers retraités d’Alsace-Moselle au régime local de la Sécurité Sociale, il faut éviter de sembler vouloir « tout jouer » dans une perspective trop étroite : « Dans le cadre du dossier du droit local pour les retraités, si on avait voulu, on avait le droit communautaire pour nous, on aurait gagné. Mais on s’est dit : “Si quelqu’un a travaillé deux ans en régime local et trente au Luxembourg, là il y a quelque chose ». Aujourd’hui tout le monde veut tirer la couverture à soi, mais c’est nous les frontaliers qui avons proposé une solution avec des conditions à remplir. On est allé *plus loin que le droit communautaire*. Donc on ne peut pas dire qu’on n’est pas responsables ! »¹⁰. Dans ces usages du droit, il y va de la disqualification d’autres modes d’intervention : la ressource juridique permet de sélectionner les représentants qui font des propositions « raisonnables » et d’écarter les visions trop radicales ; les comités frontaliers peuvent alors se prévaloir de cette conformité.

1.2. Produire la reconnaissance de la cause frontalière

- 8 Dans ce contexte, les associatifs mènent tout un travail visant à la prise en compte de leurs intérêts. On repère une activité permanente de *lobbying* auprès des pouvoirs publics, afin d’obtenir des aménagements législatifs, en tissant des liens tous azimuts ; par exemple, pour les responsables du CDF de Musson : « Obtenir des entrevues avec les responsables du gouvernement fédéral belge en se faisant introduire par nos parlementaires locaux, l’envoi direct de courriers revendicatifs aux ministères impliqués, l’interpellation des gouverneurs provinciaux et présidents de partis, des questions verbales lors de meetings politiques, et énormément de courrier ! Tout ça pour qu’ils appuient nos revendications, pour provoquer des réunions de travail ou encore rédiger des propositions de lois ».
- 9 Plus spécialement, se dégage de la part de ces comités un jeu sur l’*expertise juridique* et les recours *contentieux*, de nature à asseoir une position vis-à-vis de leurs interlocuteurs européens et nationaux. Le président du CDTFM souligne ainsi le rôle de son « avocat-vedette » auprès de la Commission Européenne : « Ah, lui c’est le grand caïd. Il nous a fait le mémoire sur la CSG-CRDS en 1992, il a fait massue auprès de la Commission, parce qu’au départ elle n’était pas tellement de notre côté »¹¹. Ces ressources expertes apparaissent particulièrement efficaces en direction de l’Union Européenne. Il existe un lien historique entre les institutions européennes et les collectifs de frontaliers : ces derniers ont trouvé là leurs premiers soutiens institutionnels face aux États, pouvant aller jusqu’à la négociation d’un « patronage ». En particulier, le Conseil de l’Europe a

organisé plusieurs colloques depuis les années 1970 en les associant largement et la Commission Européenne a même commandé un rapport sur les migrations transfrontalières de travail au président du comité haut-rhinois en qualité d'expert¹². Aujourd'hui, la Commission est spécialement mobilisée dans le cadre du recours en manquement : « On transmet les dossiers pour voir s'ils sont compatibles avec le droit communautaire. S'ils ne le sont pas, la Commission va mettre en route la procédure, va y avoir des échanges de courriers, et puis soit ça se règlera entre la Commission et le gouvernement, soit il faudra aller devant la Cour Européenne », précise le président de la section OGB-L. En l'espèce, des initiatives pointant localement des disparités pour les frontaliers usent du relais de l'institution tenue pour la plus typique de l'Europe « technocratique » – mais par là même particulièrement favorable à la posture experte¹³. « On est reçus et écoutés à Bruxelles ! Ça c'est important pour nous, parce que dès qu'on a une question à poser, on a des interlocuteurs, tout de suite, qui peuvent nous répondre », se plaît à souligner le vice-président du CDTFM.

- 10 Vis-à-vis des gouvernants et des administrations nationales, c'est davantage la voie contentieuse qui est d'usage pour faire reconnaître les intérêts défendus. Les groupements de frontaliers s'adressent couramment aux tribunaux ; ce responsable OGB-L y voit une issue aussi fréquente que logique : « C'est comme tout dans la vie, soit on est capable de régler un litige entre parties, soit on n'est pas capable, et à ce moment-là c'est un juge qui va trancher ». Précisément, après trois décennies d'existence active, les représentants frontaliers ont le sentiment d'avoir gagné en reconnaissance, à l'exemple du président du CDTFM : « Avec toutes les institutions, on peut dire qu'on est crédible. Au niveau des ministères, y'a pas de problème. Quand on descend à Paris, les portes sont déjà ouvertes. Avec les ASSEDIC, la caisse de retraite française, allemande, la caisse de maladie, quand ils entendent "Comité des frontaliers", attention !... Ils savent très bien que ce qu'on dit ça tient la route. Notre carte de visite, c'est tous les contentieux qu'on a déjà réglés par les tribunaux »¹⁴.

2. Les conflits autour des principes de légitimité de la défense des frontaliers

- 11 Là n'est cependant pas tout. D'autres interactions tiennent aux principes de légitimité sur lesquels souhaitent se poser les organisations de frontaliers par rapport à leurs différents interlocuteurs. Trois registres corrélés clivent la situation : la légitimation par le droit, le principe de représentativité et l'appel à l'Europe.

2.1. Variations autour du principe de légitimité normative : libre-circulation communautaire vs. législations nationales

- 12 Se tourner aujourd'hui vers l'Europe est devenu « naturel » pour les frontaliers, comme le souligne le président de la section OGB-L : « On est obligé de faire un lien avec l'aspect européen, parce qu'on a une législation française, une autre législation, et au milieu on n'a rien. Là on est vraiment dans le "pur", tout ce qui est *libre-circulation*, là c'est vraiment l'Union Européenne ! » Le droit permet alors de « délocaliser » les problèmes et facilite une montée en généralité européenne¹⁵, c'est-à-dire l'imposition légitime sur l'agenda politique de la question d'un statut de frontalier en Europe, par-delà la diversité des situations bilatérales. Les collectifs de frontaliers ont ici un atout : ils peuvent se fonder sur le principe de la libre-circulation face aux lois nationales qui y font obstacle. Ceci permet au besoin d'en appeler à la Cour de Justice des Communautés Européennes pour trancher favorablement les différends ; ce responsable OGB-L l'explique : « Le droit communautaire ça nous ouvre... Si on prend au niveau Sécurité sociale, on a le Règlement de coordination 1408-71 qui est bien rôdé. À partir du

moment où il y a des litiges qui ne peuvent pas se résoudre, il y aura la Cour de Justice, donc c'est intéressant »¹⁶.

- 13 La « conquête » la plus souvent évoquée tient au non-assujettissement des frontaliers à la CSG-CRDS. L'épisode est tout à fait significatif d'un conflit de valeurs. D'un côté, la loi votée par la représentation parlementaire instaure un prélèvement nouveau dont le propre est d'être généralisé, donc exigible de tous comme l'expression de la solidarité nationale en faveur du système de santé, c'est-à-dire de l'intérêt général. De l'autre, les responsables frontaliers soulèvent une objection juridique fine sur l'affectation de la ressource pour ne pas être soumis à cette retenue sur leurs salaires ; le président du CDTFM y revient : « D'après la loi française, la CSG, c'est un impôt, seulement il va directement à la Sécurité Sociale, et nous avons engagé la lutte en 1992 en disant pour nous c'est une cotisation sociale. Et en vertu des règlements communautaires, qui sont clairs, nous sommes assujettis à la législation sociale du pays d'emploi. Donc on voit pas pourquoi on payerait deux fois ! ». Pareil argumentaire heurte directement l'objectif d'élargir l'assiette des recouvrements. Aussi l'écho n'est-il guère favorable au niveau gouvernemental ; le président de l'UFE en garde un souvenir amer, alors qu'il était lui-même militant socialiste de longue date et premier secrétaire fédéral du PS dans le Bas-Rhin : « Martine Aubry en particulier a été très... très dure sur la question de la CSG pour les frontaliers, et j'ai trouvé ça très malhonnête – et moi en tant que socialiste ça me faisait d'autant plus mal – de dire : “Mais la CSG c'est un impôt, c'est pas une cotisation sociale, donc c'est normal que tout le monde la paie” ». Pour les associatifs, l'issue va venir de la CJCE, qui conclut en 2000 en leur sens, et cette « victoire » demeure mémorable ; par exemple au CDTFM : « Là il fallait aller jusqu'à la Cour de justice européenne, ça a demandé un travail énorme ! Vous ne pouvez pas vous imaginer... Ça, c'est resté dans les annales de notre comité, contre le fisc ; vous savez, c'était pas de la tarte ! »¹⁷.
- 14 Désormais, une tension permanente traverse les problématiques du travail frontalier entre la légitimité de la loi nationale¹⁸ et les principes de l'effet direct et de la primauté des normes communautaires¹⁹. On peut alors conclure à une perte de contrôle de « l'État fort »²⁰, ce qui ne veut pas dire effacement pour autant, mais emporte plusieurs conséquences.
- 15 D'abord, des conflits d'interprétation demeurent, même après une décision de la CJCE. On touche là à la hiérarchie des normes : certaines hautes juridictions nationales, lorsqu'elles ont à trancher entre le droit communautaire et la règle constitutionnelle peuvent privilégier cette dernière sur la conventionnalité, ce que dénoncent les collectifs lorsqu'ils ont vu leur requête reconnue par la CJCE ; par exemple ce responsable de la CGM (*Christliche Gewerkschaft Metall*) de Sarre : « On remarque comment les Allemands ils font : la jurisprudence de la Cour Européenne a dit que dans les hôpitaux les heures qui sont en attente, les médecins et tout, c'est des heures normales de travail. Maintenant, les Allemands, comme la santé ça leur coûte trop cher, le *Bundesarbeitsgericht* [tribunal fédéral du travail] a décidé comme quoi ce n'est pas des heures de travail. Alors là, ça fout tout en l'air ».
- 16 Par ailleurs, le champ d'application d'une décision de justice peut s'avérer relativement restrictif par rapport à l'ensemble des travailleurs frontaliers. L'arrêt CJCE Schumacker de 1995 concernant l'imposition des frontaliers a ainsi déçu nombre de comités, dont les membres s'avèrent exclus de fait. Si le droit fonctionne comme un opérateur d'euphémisation, ce processus n'est cependant jamais complet en regard des lois

nationales. Ce membre de l'UFE l'expose : « Le procès Schumacker, ça nous a donné beaucoup d'espoirs, et puis ça n'a réglé que les cas vraiment limite. M. Schumacker, sa femme travaillait pas. Donc y'avait que lui qui gagnait de l'argent. Il était imposé que par l'Allemagne, qui ne prenait pas en compte sa situation familiale, puisqu'elle disait "C'est au pays de résidence de le faire". Mais comme il n'avait pas de revenus en Belgique, la Belgique ne pouvait pas. Et là, la Cour de Luxembourg a trouvé que c'était vraiment trop gros, trop injuste. Mais maintenant qu'il y a eu le cas Schumacker, ils ont dit : "Ça y est. On a donné. Fini. Les frontaliers, qu'ils se débrouillent" ».

17 Plus encore, le droit communautaire devient objet de litiges avec les pouvoirs publics nationaux, qui s'y investissent à leur tour pour tirer des interprétations favorables. Ainsi, le président du CDTFM regrette la remise en question d'une ancienne convention franco-allemande dénoncée par les autorités françaises comme non conforme au droit communautaire ; ici, les négociations bilatérales avaient auparavant conduit à un compromis plus favorable : « En France à vingt ans, étudiant, vous cotisez à un régime étudiant. En Allemagne, les ayants-droit sont pris en charge jusqu'à vingt-sept ans, et nous on dit "cotisations identiques, prestations identiques". Avant, on avait trouvé un accord avec les Allemands. Mais Paris a dit : "Non, il faut respecter les directives communautaires". Paraît-il que c'est marqué dans le droit communautaire, mais on n'est pas tellement d'accord avec ce texte... »²¹.

18 Ce rapport fluctuant à l'espace de pertinence des normes – qui en fonde la légitimité, nationale ou communautaire – donne à voir les transformations en cours des cadres de l'action publique. Une problématique similaire de l'espace structure une seconde arène d'appel aux valeurs : le principe de représentativité, entre les niveaux local, national et européen.

2.2. Variations autour du principe de représentativité : du local à l'Europe

19 Le principe de représentativité est un construit social qui a suivi des modalités différentes selon les contextes nationaux. En France, les groupes d'intérêt ont longtemps suscité l'hostilité et la méfiance, depuis la loi Le Chapelier et le décret d'Allarde brisant les corporations sous la Révolution²². Cette posture pose une difficulté à intégrer leur participation « de l'intérieur » aux processus de décision publique par rapport à l'idéologie de l'intérêt général. Ceci explique l'établissement par la loi de l'exigence de « représentativité » comme un mode de légitimation de la possibilité qu'ont les autorités publiques à nouer des contacts institutionnels avec les lobbyistes, dans la mesure où ceux-ci sont promus « représentants », c'est-à-dire porte-parole, donc interlocuteur valide²³. Le paradigme néo-corporatiste²⁴ rend compte de cette solution ; elle privilégie les organisations syndicales, qui peuvent se prévaloir d'une structure hiérarchisée et ramifiée couvrant l'ensemble du territoire national. Ainsi, dans le cas français, la notion de représentativité a été fixée par différentes lois, notamment en février 1950 et en 1966, qui l'accordent de droit à cinq confédérations : CGT, CFDT, FO, CFTC et CGC ; ces syndicats sont considérés comme aptes à représenter tous les salariés de toutes les branches et entreprises sans avoir à apporter la preuve de leurs effectifs²⁵.

20 De même, l'appartenance à une confédération nationale allemande, le nombre élevé d'adhérents et l'organisation par branche sont autant de « marqueurs » syndicaux exhumés pour fonder la démarche nouvelle de la CGM en Moselle : « Nous on est *Christliche Gewerkschaft Metall*, elle est dans le CGB, *Christlicher Gewerkschaftsbund*. En Sarre, nous avons à peu près 10 000 adhérents, dans les branches de la métallurgie :

aussi bien sidérurgie que construction automobile, comme Ford, tout ça », souligne son président. Selon ce délégué, c'est cette représentativité syndicale qui légitime les permanences tenues en France pour les frontaliers : « Pourquoi en tant que représentant du personnel j'ai adhéré au syndicat CGM, c'est par conviction personnelle, mais c'est pour avoir aussi un appui derrière moi, le syndicat, et puis tout ce qui s'ensuit pour les problèmes ici »²⁶.

- 21 Les associations de frontaliers ne correspondent guère à ce modèle de représentativité nationale. Dans certains cas, le caractère local de l'implantation peut conduire à une érosion lorsque les flux transfrontaliers s'inversent – ce qui se retrouve dans la composition d'une association comme le CDF : « Nos adhérents ont en moyenne entre 65 et 68 ans, à 90 %. Sidérurgie, métallurgie et textile, autour de Lille et Longwy avant 1985, mais aujourd'hui il n'y a plus que quelques centaines d'emplois... ». Ailleurs, c'est le motif même de la constitution de l'association qui en limite la portée ; le cas des *Frontaliers Inquiétés* d'Anor est ici exemplaire, puisqu'il s'agit, à partir d'un contentieux fiscal singulier, de « regrouper les personnes réinscrites d'office dans les registres de la population de leur ancienne commune belge, afin de constituer un dossier commun défendu par un seul bureau d'avocats », ce qui représente une centaine de personnes. Face à ce handicap, les associatifs mettent en avant une représentativité réelle dans la proximité, le long des différentes frontières françaises, en fonction des contextes locaux. À chaque mouvement de frontaliers son territoire, que ses responsables s'emploient à quadriller par un maillage serré de permanences. Le nombre d'adhérents est alors une fierté pour les responsables frontaliers ; par exemple au CDTFM : « Actuellement nous avons 8000 adhérents, donc quand même un bon paquet, sur 23 000 frontaliers dans le secteur, nous on ne s'occupe que de Sarre et Palatinat ». Face à la critique de non-représentativité, c'est ce taux d'adhésion local qui est mis en avant ; le président de la section des frontaliers OGB-L est ici explicite : « Si vous prenez l'OGB-L, on arrive quand même pour les frontaliers français à un taux entre 20 et 25 %. C'est beaucoup plus que ce qu'on peut imaginer en France ! » [environ 9 %]²⁷.
- 22 En même temps, signe de ce que les collectifs sont amenés à se penser dans la relation entre les différents niveaux d'intervention publique, leurs responsables tentent aussi de produire une conformité à la condition nationale de représentativité pour valider leurs prétentions. La mise en place d'une structure confédérative remonte à 1971, avec la fondation du Comité National des Frontaliers de France, dans le prolongement de la collaboration qui unissait les CDTF du Haut-Rhin et de la région lémanique²⁸. À présent, il existe une Coordination Nationale qui assure des échanges d'information, avec une intensité toutefois variable selon les comités : « On se rencontre de temps en temps. Chacun garde son indépendance, sa propre philosophie. On leur demande toujours de communiquer un petit peu leurs dossiers, certains font avec, d'autres pas, c'est sûr ». La formule n'en a pas moins fait ses preuves en cas de « crise » ; elle a servi de courroie de transmission dans l'épisode de la CSG : « C'est surtout quand il y avait le dossier CSG-CRDS, on avait pris des décisions de boycott du paiement, ensemble, on a tous tiré dans la même direction. C'est clair que ça a porté ses fruits. Cette coordination est pratiquement en place pour la bataille », souligne le président du CDTFM²⁹. On comprend que la coalition est poussée à la fois par la complexité de l'intérêt défendu et la nécessité d'en faire prendre conscience aux pouvoirs publics, qui se situent d'abord dans un cadre d'appréhension mu par les principes législatifs nationaux³⁰.

- 23 Ce premier clivage entre représentativité locale et nationale se complexifie désormais du rapport à l'espace européen en construction. On retrouve alors avec une acuité particulière les tensions entre syndicats et associations de défense, autour de nouvelles institutions transfrontalières, comme les Conseils Syndicaux Interrégionaux, émanation de la Confédération Européenne des Syndicats, et les EURES-Transfrontaliers (EUROpean Employment Services), dans lesquels interviennent les syndicats de salariés sur les conditions de travail des frontaliers. Du coup, les associatifs se sentent dépossédés de leur « marque de fabrique » et exclus par la même occasion des crédits européens ; le responsable du CDTFM l'exprime avec netteté : « Les EURES-T, tous les syndicats sont dedans, et normalement les associations représentatives des travailleurs frontaliers devraient également. Et là il y a des freins : ils veulent pas partager le gâteau ! Mais on lâchera pas de lest. Parce qu'il y a des agents EURES-T, j'en connais un, ce qu'il fait : "Écoutez, il y a un Comité des frontaliers, allez voir là-bas, ils sont bien au courant". En même temps il nous donne des adhésions. Bon, c'est une tactique aussi. Seulement ils ne font pas leur boulot non plus. Donc on ne voit pas pourquoi on ne profiterait pas d'une subvention européenne ». On l'entend, ce sont des arrangements d'ordre institutionnel autant que pratique qui se renégocient dans le contexte d'europanisation de la représentation des intérêts. Associés aux EURES-T au titre des partenaires sociaux, les syndicats sont rétifs à l'intégration des collectifs de frontaliers, dans la mesure où cela conduirait de fait à diviser des ressources jusque-là accordées aux centrales définies comme représentatives par la loi nationale. Cette responsable de la CGT Lorraine ne le cache pas : « Le débat est toujours tronqué, parce qu'il y a le problème de moyens derrière. Les comités de défense ont une représentativité, un certain nombre d'adhérents, je pense que si on était uniquement sur la base des principes... Alors c'est un peu difficile, mais on dit non ».
- 24 La réaction du président des frontaliers OGB-L est ici intéressante. Il ne se veut pas dupe des enjeux de pouvoir visant à « récupérer » la représentation des frontaliers : « On a eu de la chance du côté OGB-L : ils ont donné la possibilité aux frontaliers de se structurer véritablement, à l'intérieur de leur syndicat, parce que si ça n'avait pas été fait, je pense qu'à l'heure actuelle on aurait un comité de défense. Mais pour les syndicats c'est pas l'intérêt non plus ! ». Surtout, il n'est pas loin de se ranger aux côtés des associatifs, faisant part de son scepticisme quant à l'intérêt des nouvelles institutions transfrontalières syndicales pour la cause qu'il défend. Leur niveau conceptuel à l'échelle des Euro-régions serait déjà trop abstrait par rapport aux problèmes quotidiens du travailleur frontalier, façon de conserver pour soi la représentation légitime de ce créneau, au moment même où le positionnement de proximité est davantage contesté : « Le Conseil Syndical Interrégional, ah, je crois que ces instances sont relativement récentes... faut que ça se mette en place, et puis après c'est l'avenir qui nous dira. Mais nous on est plus terre-à-terre, on travaille sur les dossiers parce que les gens en ont besoin »³¹.
- 25 Plus, dans ce nouvel échelon d'action européen, le conflit entre syndicats et associations n'est pas simplement reproduit ; ses termes se complexifient dans la mesure où le principe de représentativité devient plus flou : le néo-corporatisme cède la place à un fonctionnement davantage « pluraliste »³², ouvert aux groupes d'intérêt. Ces derniers ont été très tôt présentés comme un facteur d'intégration communautaire, en particulier dans la littérature néo-fonctionnaliste³³, si bien que les institutions européennes apparaissent davantage réceptives aux associations de frontaliers que les

gouvernements nationaux. C'est dans cette logique qu'un ancien responsable du CDTF Haut-Rhin a fondé en 1991 l'*Union Européenne des Frontaliers*. Ce forum regroupe aussi bien des adhérents « directs » que différentes associations locales, pour assurer une représentation au niveau européen³⁴. Cette réorganisation est significative de l'élargissement de l'espace d'activité vers la sphère communautaire³⁵. Mais, pour que le « grandissement » fonctionne, encore faut-il que l'initiative soit reconnue par les organisations de « terrain », et cela dans un nombre suffisant d'États-membres pour construire ce qui serait une *représentativité européenne*. Aussi, le président de l'UEF souligne la fondation de nouvelles associations fédérées le long de la frontière franco-belge, à l'exemple des *Frontaliers Inquiétés* d'Anor, même s'il lui faut reconnaître que certains partenariats sont fragiles : en 2003, il était par exemple sans nouvelles depuis plusieurs années de l'AFAL du Bas-Rhin...

2.3. Variations autour de l'intégration communautaire : l'Europe « d'en haut » et « d'en bas »

- 26 En ce sens, l'appel à l'Europe comme ressource d'action pour les comités s'accompagne d'ancrages locaux. Si les organisations de frontaliers visent à transformer une contrainte – les disparités de longue date des lois nationales – en ressource par une mobilisation pratique des normes européennes opposées aux discours intégratifs demeurant « en surplomb », ce processus d'eupéanisation s'opère autour de conflits de valeurs ayant trait à la définition légitime de la construction européenne, ce qu'elle doit recouvrir et selon quelle dynamique.
- 27 Les responsables des comités se fondent sur une démarche de terrain. En particulier, ils expriment fréquemment leur sentiment de participer de la construction européenne à partir d'un « laboratoire frontalier », dont ils se présentent comme les principaux porteurs, sinon les « pionniers », à l'instar de ce vice-président du CDTFM : « On est intégré à l'Europe, puisqu'on vit ça tous les jours, donc on est les pionniers, dans le travail, dans notre façon de vivre en Allemagne. Il y a des dossiers qui surviennent subrepticement, dont la Communauté Européenne elle-même prend conscience alors seulement. On est pratiquement l'auge du débat européen au niveau de la libre-circulation ».
- 28 Par contraste, on doit mentionner les dénonciations récurrentes de « l'Europe de Maastricht » chez de nombreux associatifs. Le discours tenu lors de l'Assemblée Générale 2001 du CDTFM par son président l'atteste : « Dans tous les pays de l'Union, les salariés vivent une atteinte sans précédent contre leurs droits et contre leurs acquis. Cette casse sociale a une source, l'Europe de la finance, l'Europe du fric, qui dicte sa loi conformément au Traité de Maastricht. Alors qu'on ne nous raconte pas des histoires ! C'est un acte politique et il faut le remettre en question ». On le saisit, l'investissement vers l'Europe des structures de frontaliers est aussi lié à une référence-repoussoir : la libre-circulation des capitaux, face à laquelle est prônée la « vraie » intégration européenne, celle de la libre-circulation des hommes, l'Europe sociale.
- 29 Ce sont alors les mêmes personnes qui louent les vertus du droit communautaire lorsqu'il s'agit d'obtenir des aménagements des textes de loi. Le président des frontaliers OGB-L s'explique : « C'est vrai que ça peut être un peu contrastant, puisque d'un côté on critique certaines choses, et de l'autre... de toute façon on est obligé de travailler avec. Mais c'est comme une loi : y'a beaucoup de gens qui viennent me voir et me disent : "Oui, mais la loi-là n'est pas normale !" Le fait de le dire, vous résolvez pas le problème. C'est à nous, au niveau européen, d'essayer de faire changer ces lois, c'est

tout »³⁶. C'est non seulement un déplacement des enjeux au niveau européen qui s'opère, mais encore une redéfinition de ceux-ci, qui positionne l'appréhension législative des questions transfrontalières dans un rapport direct à l'Europe³⁷.

*

**

- 30 Les stratégies des organisations de frontaliers se révèlent finalement bien adaptées à la logique européenne : par l'importance de l'expertise juridique, le niveau d'activité élevé dans le domaine de la normalisation et le recours parallèle aux autorités nationales et européennes, l'europanisation des intérêts de ces collectifs a eu lieu bien plus que celle des organisations professionnelles en général³⁸. Dans ce nouvel espace des possibles, les représentants frontaliers se marquent comme des « passeurs »³⁹ qui, provenant d'une position périphérique, parviennent à se connecter à des univers beaucoup plus centraux, débouchant sur de l'action, en particulier par tout un travail sur et avec le droit, pour mettre en rapport la loi nationale et les normes communautaires.

NOTES

- 1.. Voir notamment Liesbet HOOGHE (dir.), *Cohesion policy and European integration : building multi-level governance*, Oxford, Oxford University Press, 1996 ; Markus JACHTENFUCHS, Beate KOHLER-KOCH, "Regieren im dynamischen Mehrebenensystem", in : Markus JACHTENFUCHS, Beate KOHLER-KOCH (eds.), *Europäische Integration*, Opladen, UTB/Leske & Budrich, 1996.
- 2.. On pourrait évoquer l'impossible contrôle des flux d'information, à l'exemple de l'Internet, mais aussi les flux migratoires, ou encore la violence transfrontière, mafias et terrorisme. Un point est fait par Josepha LAROCHE, *Politique Internationale*, Paris, LGDJ, 1998, p. 71 et s.
- 3.. Nous partons des organisations apparues en Alsace et Lorraine : Comité de défense des travailleurs frontaliers (CDTF) de Moselle, section des frontaliers français de l'OGB-L d'Audun-le-Tiche [Onofhängege Gewerkschaftsbond Lëtzebuerg : Confédération syndicale indépendante du Luxembourg], Association des Frontaliers d'Alsace-Lorraine et Union des Frontaliers Européens (UFE) dans le Bas-Rhin, Comité de défense des frontaliers du Haut-Rhin, Union Européenne des Frontaliers (UEF) à Saint-Louis, etc.
- 4.. Au sens de Howard BECKER, *Outsiders. Etudes de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 1985.
- 5.. Simon KESSLER, *Frontaliers d'Europe. Rapport sur les migrations transfrontalières*, Strasbourg, 1991, p. 136.
- 6.. Entretien, président de l'Union des Frontaliers Européens, 02/12/2002, et CDTFM, 13/02/2002.

- 7.. Voir aussi Gilles NÉZOSI, « Vie et mort d'une identité professionnelle. L'idéologie de l'Homme du fer sur le bassin sidérurgique de Longwy », *Revue Française de Science Politique*, 48(5), 1998, p. 625-644.
- 8.. *Entretiens*, OGB-L, 22/07/2002 et CDTFM, 13/02/2002.
- 9.. *Entretien*, CFDT, 04/06/2003.
- 10.. *Entretiens*, CDF, 30/09/2002, et OGB-L, 22/07/2002.
- 11.. *Entretiens*, vice-président du CDF, 30/09/2002, président, 02/12/2002 ; CDTFM, 13/02/2002.
- 12.. Rapport de S. Kessler qui a donné lieu à la publication en 1991 de l'ouvrage *Frontaliers d'Europe*, *op. cit.*
- 13.. Voir Sonia MAZEY, Jeremy RICHARDSON, « La Commission Européenne. Une bourse pour les idées et les intérêts », *Revue Française de Science Politique*, 46(3), 1996, p. 409-430.
- 14.. *Entretiens*, OGB-L, 22/07/2002, et CDTFM, 13/02/2002.
- 15.. Dans l'espace politique européen, le profil « marchand de droit » se révèle bien plus efficace que le profil militant, comme l'a bien montré Yves DEZALAY, *Marchands de droit. La restructuration de l'ordre juridique international par les multinationales du droit*, Paris, Fayard, 1992.
- 16.. *Entretien*, 22/07/2002.
- 17.. *Entretiens*, OGB-L, 22/07/2002, CDTFM, 13/02/2002, et UFE, 02/12/2002.
- 18.. Il n'est besoin que de rappeler la thèse classique de Carré de MALBERG, *La Loi, expression de la volonté générale*, réédition, Paris, Economica, 1984.
- 19.. Sur ces principes juridiques communautaires, voir Joël RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés Européennes*, Paris, LGDJ, 4^e éd., 2002.
- 20.. Voir les analyses de Vivian SCHMIDT, *From State to Market ? The Transformation of French Business and Government*, Cambridge University Press, New York/Cambridge, 1996 ; et Christian Lequesne, « Union Européenne et coordination gouvernementale. *Quid novi en France ?* », in François D'ARCY, Luc ROUBAN (dir.), *De la V^e République à l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p. 77-94.
- 21.. *Entretiens*, CGM, 24/02/2003 ; UFE, 02/12/2002 ; CDTFM, 13/02/2002.
- 22.. Il en va différemment par exemple aux États-Unis où ces groupements apparaissent comme une correction aux défauts du système représentatif : dans les années 1960, toute une tradition d'étude « pluraliste » met en valeur leur apport démocratique, notamment dans la relation au phénomène associatif. Voir Robert DAHL, *Who governs ?*, trad. *Qui gouverne ?*, Paris, A. Colin, 1971.
- 23.. Voir les travaux de Pierre MULLER sur la représentativité reconnue à la FNSEA dans le secteur agricole : *Le Technocrate et le paysan*, Paris, Éd. ouvrières, 1984.
- 24.. Au sens de Philippe SCHMITTER, Gerhard LEHMBRUCH, *Trends toward Corporatist intermediation*, Beverley Hills, Sage, 1979 : « Un système de représentation des intérêts dans lequel les unités constituantes sont organisées en un nombre limité de catégories singulières, obligatoires, non compétitives, reconnues ou agréées (sinon créées) par l'État et auxquelles on a garanti un monopole délibéré de représentation au sein de leurs catégories respectives en échange de l'observation de certains contrôles sur la sélection des leaders et l'articulation des demandes et des intérêts ».
- 25.. À cela s'ajoutent des organisations propres à une branche voire à une entreprise. Voir Dominique ANDOLFATTO, Dominique LABBÉ, *Sociologie des syndicats*, Paris, La Découverte, 2000, p. 96.
- 26.. *Entretiens*, 24/02/2003.

- 27.. *Entretiens*, vice-président du CDF, 30/09/2002, président des Frontaliers Inquiétés, 07/10/2002, CDTFM, 13/02/2002, et OGB-L, 22/07/2002.
- 28.. S. KESSLER, *Frontaliers d'Europe*, *op. cit.*
- 29.. *Entretien*, 13/02/2002.
- 30.. La littérature anglo-saxonne y insiste : Ruth WEBSTER, « The nature and context of public interest coalitions in the European Union », *Politique Européenne*, 7, 2002, p. 141-150.
- 31.. *Entretiens*, CDTFM, 13/02/2002 ; CGT, 01/10/2002 ; OGB-L, 22/07/2002.
- 32.. Selon l'analyse de Patrick HASSENTEUFEL, « Où en est le paradigme corporatiste ? », *Politix*, 12, 1990, p. 75 et s., qui parle d'un modèle pluraliste dans lequel les groupes influencent les autorités mais *en dehors* des canaux officiels.
- 33.. En particulier David MITRANY, *A Working Peace System : an Argumentation for the Functionalist Development of International Organizations*, Londres, Oxford University Press, 1943 ; et Ernst HAAS, *The Uniting of Europe : Political, Social and Economic Forces. 1950-57*, Stanford, Stanford University Press, 1958.
- 34.. Président UEF, 15/06/2002 et 23/06/2003.
- 35.. Voir Beate KOHLER-KOCH, Christine QUITTKAT, "Intermediation of Interests in the European Union", *Working Papers – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung* 9, 1999, p. 1-15.
- 36.. *Entretiens*, CDTFM, 13/02/2002 ; OGB-L, 22/07/2002 ; AG CDTFM, 18/11/2001.
- 37.. Voir notamment Marc ABÈLÈS, « Déplacement des enjeux et lobbyisme européen », in Pascal PERRINEAU (dir.), *L'Engagement politique. Déclin ou mutation ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 1994, p. 405-422.
- 38.. Si on se réfère à Christine QUITTKAT, « Les organisations professionnelles françaises : Européanisation de l'intermédiation des intérêts ? », *Politique Européenne* 7, 2002, p. 88.
- 39.. Sur la fécondité de l'analyse des lieux et des acteurs, passages et passeurs, réalisant une hybridation entre des univers sociaux *a priori* distincts, on renvoie à Philippe HAMMAN, Jean-Matthieu MÉON, Benoît VERRIER (dir.), *Discours savants, discours militants. Mélange des genres*, Paris, L'Harmattan, 2002.

RÉSUMÉS

Ce texte s'intéresse aux usages singuliers du droit communautaire par les organisations de défense des travailleurs frontaliers, pour souligner en quoi, dans un cadre de contraintes spécifique lié aux écarts de législations nationales, les normes et les institutions européennes constituent pour ces groupes d'intérêt une opportunité d'informer et de défendre leurs adhérents, en même temps le moyen de porter la cause d'un statut de frontalier en Europe. Cette posture de « passeurs » entre des univers qui ne coïncident pas est aujourd'hui source de tensions avec d'autres acteurs qui s'investissent dans les relations transfrontalières, à commencer par les syndicats. Ces processus sont ici éclairés à travers un questionnement de la loi à partir des nombreuses transactions sociales qu'elle suscite : conflits d'intérêts, mais aussi de valeurs et de légitimité. C'est là un signe du succès de l'appel des frontaliers à l'Europe juridique comme des difficultés qui demeurent.

This article deals with the uses of Community law by cross-border workers organizations. Faced with specific constraints as a result of the gap between national legislations, these special interest groups consider European standards and institutions as an opportunity for their activities: the juridical protection of their members and their demand for a cross-border worker status in the European Union. Now, this secant position between non-connected worlds is a source of tensions with other organized forces that put a lot into cross-border relations, especially trade unions. This evolution justifies the necessity to question the plurality of social transactions that occur about national and European law, concerning clashes of interests as well as conflicts of values and of legitimacy. It's a sign of the success of this call to juridical Europe as well as of the difficulties that remain.

AUTEUR

PHILIPPE HAMMAN

Philippe Hamman, docteur en science politique, chercheur post-doctoral au CNRS, affecté au Centre de Recherche en Sciences Sociales (CRESS) de l'Université Marc Bloch - Strasbourg II, est également membre associé du Groupe de Sociologie Politique Européenne de l'Institut d'Études Politiques de Strasbourg. Ses recherches portent sur les transformations des processus de notabilisation et de professionnalisation politique autour de la figure du « notable industriel » (*Les Transformations de la notabilité entre France et Allemagne : l'industrie faïencière à Sarreguemines (1836-1918)*, Paris, L'Harmattan, 2005), et sur le façonnage des identités et territoires en zone frontalière, les politiques de coopération transfrontalière et les relations de travail transnationales en Europe. Il a publié de nombreux articles et collaboré à plusieurs ouvrages collectifs. Il a aussi codirigé avec Jean-Matthieu Méon et Benoît Verrier, *Discours savants, discours militants. Mélange des genres*, Paris, L'Harmattan, 2002.